

**Anais Lagelle, La stratégie brésilienne à l'OMC, aspects
environnementaux**

Journée d'étude du 14/10/2016

Université Paris-Descartes

I- Le Brésil et l'OMC

Le Brésil est Membre de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1995 et Membre du GATT depuis le 30 juillet 1948.

Le Brésil entretient donc des relations anciennes avec l'OMC. Relations qui sont devenues privilégiées depuis l'accession de Roberto Azevêdo à la tête de l'OMC.

Roberto Azevêdo est le sixième Directeur général de l'OMC. Sa nomination a pris effet le 1er septembre 2013, et ce, pour un mandat de quatre ans.

Originaire de Salvador de Bahia, au nord-ouest du Brésil, Roberto Azevêdo, connaît bien les rouages de l'OMC puisqu'il était à la tête de la délégation brésilienne, pour laquelle il a ferrailé avec succès contre les subventions des Etats-Unis en faveur de leur coton et contre celles de l'Union européenne en faveur de son sucre.

Depuis son accession à la direction de l'OMC, un véritable partenariat entre le Brésil et l'OMC a vu le jour.

A cet égard, on peut noter que le 14 septembre 2016, un atelier avancé sur le règlement des différends, d'une durée de trois jours, s'est tenu à la Faculté d'économie de São Paulo de la Fondation Getulio Vargas (Brésil), qui est membre du Programme de chaires de l'OMC.

De même, le 16 juin 2016, Roberto Azevêdo s'est rendu au Brésil pour participer au Conseil mondial de la Chambre de commerce internationale (ICC), ainsi qu'à la Journée brésilienne des entreprises de l'ICC, à São Paulo.

De plus, on constate que le Brésil n'hésite pas à utiliser l'outil du règlement des différends puisque l'on peut compter 29 affaires dans lesquelles le Brésil est plaignant, 16 affaires dans lesquelles le Brésil est défendeur et 103 affaires dans lesquelles le Brésil est tierce partie.

D'ailleurs, le 4 avril, le Brésil a demandé l'ouverture de consultations avec l'Indonésie et avec la Thaïlande. Une affaire concerne les mesures appliquées par l'Indonésie à la viande bovine importée du Brésil ; l'autre porte sur les subventions que la Thaïlande fournit, d'après les allégations, à son secteur sucrier.

Le Brésil est donc un acteur essentiel de l'OMC, actif et écouté.

C'est la raison pour laquelle il convient désormais de s'interroger sur le Brésil à l'OMC et plus particulièrement sur les aspects environnementaux de la stratégie brésilienne à l'OMC.

II- Le Brésil à l'OMC, aspects environnementaux

A- Bref rappel sur la question du commerce et de l'environnement

La question du commerce et de l'environnement est loin d'être nouvelle. Le lien entre commerce et protection de l'environnement — tant du point de vue de l'incidence des politiques environnementales sur le commerce que de l'incidence du commerce sur l'environnement — a été reconnu dès 1970. Vers la fin du Cycle d'Uruguay (1986-1994), l'attention s'est à nouveau portée sur les questions environnementales liées au commerce et sur le rôle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui allait voir le jour.

Le développement durable et la protection et la préservation de l'environnement sont des objectifs fondamentaux de l'OMC. Ils sont inscrits dans l'Accord de Marrakech instituant l'OMC et viennent compléter l'objectif de l'Organisation de réduire les obstacles au commerce et d'éliminer les discriminations dans les relations commerciales internationales. Bien qu'il n'existe pas d'accord portant spécifiquement sur l'environnement, en vertu des règles de l'OMC, les Membres peuvent prendre des mesures liées au commerce visant à protéger l'environnement sous réserve que plusieurs conditions soient remplies permettant d'éviter l'utilisation abusive de ces mesures à des fins protectionnistes.

Créé en 1995, le Comité du commerce et de l'environnement est l'instance permanente consacrée au dialogue entre gouvernements concernant l'impact des politiques commerciales sur l'environnement et des politiques environnementales sur le commerce.

B- La préoccupation du Brésil pour l'environnement

Le Brésil est très préoccupé par l'environnement et cette préoccupation se reflète dans son droit interne (1) mais également au sein de l'OMC (2).

1) La constitution brésilienne

L'environnement apparaît dans la Constitution de 1988 dans plusieurs titres et chapitres, notamment à propos de la répartition des compétences (art. 23 et 24). La disposition la plus importante figure dans le titre VIII intitulé « de l'ordre social », au chapitre VI, à l'article 225 qui comporte sept paragraphes.

L'article 225 dispose que « *tous ont droit à un environnement écologiquement équilibré* ».

Le Tribunal Fédéral Suprême a considéré le droit à l'environnement « *comme un droit typique de la troisième génération qui exprime un droit subjectif indéterminé mais qui concerne tout le genre humain, ce qui justifie l'obligation imposée à l'État et à la collectivité de le défendre et le conserver au profit des générations présentes et futures* ».

Le code civil brésilien de 1916 avait déjà inséré la notion de « bien commun à l'usage du peuple » (art. 66-I) en se référant aux biens suivants : la mer, les fleuves, les routes, les rues et les places. Dans son article 225, la Constitution donne une nouvelle dimension aux biens communs à l'usage du peuple en y incluant l'environnement dans sa globalité.

2) La préoccupation environnementale du Brésil au sein de l'OMC

a- L'usage de l'article XX du GATT

✓ Bref rappel sur l'article XX du GATT

L'article XX relatif aux exceptions générales prévoit un certain nombre de cas particuliers dans lesquels les Membres de l'OMC peuvent être exemptés des règles du GATT.

Deux exceptions concernent en particulier la protection de l'environnement: les paragraphes b) et g) de l'article XX. En vertu de ces deux paragraphes, les Membres de l'OMC peuvent adopter des mesures incompatibles avec les disciplines du GATT mais nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (paragraphe b)), ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables (paragraphe g)).

L'article XX du GATT relatif aux exceptions générales comprend deux prescriptions cumulatives. Pour qu'une mesure environnementale incompatible avec le GATT soit justifiée au regard de l'article XX, un Membre doit procéder à une double analyse prouvant:

- que sa mesure relève au moins de l'une des exceptions (par exemple, les paragraphes b) ou g), qui représentent deux des dix exceptions prévues à l'article XX)
- qu'elle satisfait aux prescriptions du paragraphe introductif (le texte introductif de l'article XX), à savoir qu'elle n'est pas appliquée de façon à constituer “un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent” et qu'elle n'est pas “une restriction déguisée au commerce international”.

L'autonomie des Membres de l'OMC pour déterminer leurs propres objectifs environnementaux a été réaffirmée à plusieurs occasions par l'ORD.

✓ Position du Brésil

On peut citer au moins quelques affaires qui ont concerné le Brésil et l'article XX du GATT.

- Une affaire où le Brésil était plaignant : *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, rapport du Groupe spécial et rapport de l'Organe d'appel, adoptés le 20 mai 1996, WT/DS2/R et WT/DS2/AB/R.
- Une affaire où le Brésil était défendeur : *Brésil — Pneumatiques rechapés*, rapport du Groupe spécial et rapport de l'Organe d'appel, adoptés le 3 décembre 2007,

- Une affaire où le Brésil était tierce partie : *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, rapport de l'Organe d'appel et rapport du Groupe spécial, adoptés le 5 avril 2001, WT/DS135.

b- La question agricole

A travers la thématique agricole, la question qui se pose est la suivante : le Brésil est-il une puissance agricole ou environnementale ?

En effet, il existe inévitablement un lien entre l'environnement et l'agriculture et ce lien a été rappelé par l'OMC. Ainsi, adopté pendant le Cycle d'Uruguay, l'Accord de l'OMC sur l'agriculture vise à réformer le commerce des produits agricoles, en servant de base pour l'élaboration de politiques orientées vers le marché. Et le préambule de l'Accord rappelle que les Membres se sont engagés à réformer l'agriculture tout en protégeant l'environnement.

Le Brésil acteur et stratège dans les négociations agricoles internationales.

Les discussions portant sur le dossier agricole sont les plus ardues et les plus conflictuelles. Forte d'une puissance agro-exportatrice en expansion et de généreuses potentialités productives, la diplomatie commerciale brésilienne avance des positions offensives, pour son propre compte et au nom du G20, groupe d'une vingtaine d'États, dont l'Inde, l'Afrique du Sud et la Chine, partisans au nom de l'ensemble des pays du Sud d'une libéralisation agricole poussée et de l'élimination totale et immédiate des subventions aux exportations.

Le Brésil, acteur incontournable du marché agricole mondial

Le Brésil est devenu le troisième exportateur agricole mondial, aux côtés des États-Unis et de l'UE. Avec un taux de croissance annuel moyen de 6,4% (en valeur) entre 1990 et 2003, contre 5,3% pour l'Argentine ou 3,2% pour l'UE (étude d'Icône, 2005), les ventes de produits agricoles et agroalimentaires s'inscrivent désormais parmi les postes les plus dynamiques des exportations brésiliennes (Icône, 2005). Selon l'OMC et les organismes de statistiques brésiliens comme la Funcex, elles totalisent en valeur environ un tiers de l'ensemble des exportations brésiliennes (le ministère de l'Agriculture estime cette part entre 40 et 45% des exportations totales) et figurent devant celle des biens industriels, secteur également en forte progression (Markwald et Ribeiro, 2005). Ces performances permettent une balance agricole positive, l'excédent commercial (différence entre la valeur totale des importations et celle des

exportations) ayant été en 2006 d'environ 45 milliards de dollars FOB (données Association du commerce extérieur du Brésil)

La diversification des destinations des productions brésiliennes est également remarquable : ainsi, entre 1996 et 2004, les marchés russe, chinois, indien ou, encore, sud-africain ont crû en valeur de plus de 17% en moyenne annuelle, ceux des pays moyen-orientaux de plus de 13,5%, le Japon et la Corée de plus de 3,8%. Parmi les clients traditionnels, seule l'UE affiche une progression encore importante (+3,5%) alors que les achats des États-Unis ont tendance à stagner (-0,1%). Au final, les achats de la Chine, de l'Europe orientale et de certains pays africains et centro-américains sont passés, entre 1998 et 2004, de 18% à 28% du total des exportations agricoles du Brésil, tandis que la part des achats des partenaires traditionnels (Mercosur, UE, Communauté andine des nations, États-Unis, Canada, Japon, Mexique, Chili) sont passés de 80% à 70% (Markwald et Ribeiro, 2005).

Parmi les biens agricoles proposés par le Brésil se détachent en tout premier lieu les trois produits dérivés du soja : les graines non transformées (premier fournisseur mondial avec 40% du marché), les tourteaux et farines (deuxième exportateur avec environ un tiers des ventes) et l'huile brute, ont rapporté en 2006 un peu moins de 10 milliards de dollars, soit un quart de l'excédent agricole du pays. Les viandes ont connu une forte progression, hissant le Brésil à la première place (environ 25% du marché mondial) pour la viande bovine (30% du marché) et pour la viande de poulet (environ 40%). Il en est de même pour le sucre dont les exportations se sont envolées (30% du marché mondial) et s'accompagnent de la vente croissante d'éthanol (voir en corpus documentaire [Biocarburants, agrocarburants, des filières en forte croissance](#)). Le coton entre, avec le maïs, la viande porcine, les produits laitiers, certains fruits, dans la catégorie des biens à forte croissance d'exportation à côté des ventes classiques de café, jus d'orange et tabac.

Si le début des années 2000 présente une croissance soutenue des exportations agricoles et agroalimentaires brésiliennes, en revanche, depuis mi-2008, une tendance à la baisse s'est installée, directement liée au marasme économique mondial et à de nouvelles dispositions commerciales (moindre achats de viandes, par exemple de la part de la Russie ou de l'Europe) (Nassar, 2009). La Chine, désormais premier partenaire du Brésil pour l'ensemble de ses échanges commerciaux, s'impose pour ses achats de produits dérivés du soja (Le Monde, 08/05/2009).

Pour le Brésil de Lula, l'OMC est "le forum idéal de fixation de règles universelles destinées à la libéralisation du commerce et à la discipline en matière de subventions internes et aux exportations" (Jank et Tachinardi, 2005), le géant sud-américain développe donc logiquement un argumentaire portant sur les conditions de la concurrence et les mesures de soutien. Avec les autres membres du G20, il dénonce tout d'abord, tout ce qui, à ses yeux, peut entraver

la concurrence et créer des distorsions à l'exportation. Il plaide en faveur de la fin des subventions, en particulier celles de ses deux concurrents principaux, l'UE et les États-Unis. Il demande aussi la réforme des organismes d'État de soutien à la vente aux pays tiers, ce qui vise surtout le Canada et la Chine. En outre, il remet en cause l'aide alimentaire et les programmes de crédits aux exportations.

Enfin, le Brésil souhaite une plus grande égalité en matière de conditions productives. À cet effet, il voudrait que les aides nationales à la production soient revues à la baisse : classique soutien de certains prix, aides forfaitaires couplées, mesures agri-environnementales, etc. Il pense qu'une baisse des appuis internes des États-Unis à leur production de soja, maïs, blé, riz et coton, lui garantirait une meilleure présence sur le marché nord-américain. Il se dit, par ailleurs, contre l'incorporation de considérations environnementales dans certains soutiens nationaux à la production, et contre les mesures liées à la multifonctionnalité, ce que propose la Politique agricole commune européenne réformée en 2003 (second pilier du développement rural).

L'accès aux marchés internes constitue son autre approche : le Brésil propose de réduire les barrières tarifaires et d'abaisser les crêtes de taxation de certains produits sensibles [3]. Il voudrait obtenir, entre autres, un meilleur accès au bloc européen pour ses viandes, son sucre et l'éthanol, ses produits laitiers. Il souhaite une plus grande ouverture de marchés européens très protégés comme ceux de la Norvège ou de la Suisse ainsi que de ceux du Japon et de la Corée. Il tente aussi de mieux accéder aux marchés de ses grands partenaires du G20, en l'occurrence l'Inde et la Chine, à qui il propose, comme à tous les pays en développement, de bénéficier d'un traitement spécial et différencié.

En tant qu'instance d'arbitrage des conflits commerciaux (par le biais de l'ORD), l'OMC est de plus en plus systématiquement appelé à se prononcer sur les plaintes déposées par les pays du Sud vis-à-vis de leurs tiers du Nord. Une fois de plus, le Brésil a su s'allier de manière très pragmatique avec des pays du Sud : avec des pays africains producteurs de coton (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad), il a obtenu à la mi-2004 la condamnation des aides états-uniennes internes ; de plus, presque au même moment, il a obtenu la fin, à partir de 2006, du système européen de subventions aux exportations de sucre de betterave (voir en rubrique "géographie vivante" : [Autour du fonctionnement de l'Organe de règlement des différends \(ORD\)](#)).

Selon M. Jank (alors Président de l'Institut d'études brésilien du commerce international / ICONNE), le G20, "... coalition hétérogène, pragmatique, flexible [...] lutte pour la réduction du protectionnisme agricole pratiqué par les pays développés. Il s'agit du résultat le plus positif de la politique commerciale de Lula" (Jank, 05/04/05). D'évidence, la fermeté du Brésil sur les questions agricoles, sous-tendue par la pression des représentants de filières agro-exportatrices, anime une stratégie de négociations constante et ténue. Les tractations des dernières années ont été considérées comme peu fructueuses du

fait de l'écart entre les positions des uns et des autres, et de jeux d'alliances fluctuants.

Paradoxes et limites à la position brésilienne

Si les ressources productives et commerciales du Brésil justifient ses revendications dans le cadre de ces négociations multi-latérales et multi-sectorielles, il n'en reste pas moins que sa stratégie commerciale suscite des interrogations : quelles en sont la portée concrète et les chances de réussite ? Quelles en sont les limites, externes et internes ?

Une diplomatie Sud-Sud fragile...

Dans la foulée du Brésil, et malgré certaines divergences, les membres du G20 développent une nouvelle vision de la carte économique mondiale, qui combinerait la fin du clivage Nord-Sud et des rapprochements Sud-Sud inédits et incontournables. Le gouvernement Lula aime évoquer la "nouvelle géographie économique du monde", faite d'alliances commerciales et géopolitiques originales entre pays du Sud, de flux croisés de marchandises. Toutefois, la diplomatie brésilienne (et celle du G20) n'a pas rallié la majorité des pays en développement et sa force d'entraînement reste faible. La concurrence est vive avec d'autres offres diplomatiques provenant d'alliances de pays différentes. Ainsi en est-il du G90. Ce groupe, constitué des pays de l'ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) et des PMA (Pays les moins avancés), est en quête de conditions spéciales d'accès à leurs marchés et il est soucieux de la reconduction des traitements spéciaux comme les accords ACP. Très critique à l'égard des pays du Nord, il l'est également envers le G20 qu'il ne considère pas comme le porte-parole naturel du Sud. La légitimité du G20 et ses chances de succès sont donc affaiblies. Et les tentatives de relance des négociations courant 2008 n'a pas vraiment débouché sur des avancées satisfaisantes (Nassar, 07/2008).

Par ailleurs, des divergences peuvent apparaître entre les élites économiques de ces pays, y compris au Brésil, membre du G20 qui bénéficierait le plus d'une ouverture accrue des marchés agricoles. Ainsi, de nombreux patrons de l'industrie et des services brésiliens, surtout de la région industrielle de São Paulo, redoutent les contreparties qui leur feraient perdre des parts de marchés. La Chine connaît la situation exactement inverse : si ses industriels sont effectivement convaincus de l'intérêt d'une libéralisation des échanges, son secteur agricole est plus réticent. Quant à l'Inde, elle souhaiterait continuer à protéger son agriculture et ses entreprises manufacturées, mais elle est demandeuse d'ouverture pour les services.

... au service du Brésil agro-exportateur plutôt que des petites exploitations

La position offensive de Brasília dans les négociations de l'OMC sert avant tout un certain Brésil. De fait, les producteurs et exportateurs brésiliens, moyens ou grands, seront les premiers bénéficiaires d'un meilleur accès aux marchés étrangers (ceux du Nord comme du Sud) et de la fin des subventions aux

exportations des pays riches. Ces acteurs économiques sont d'ailleurs soutenus et favorisés à travers des mesures qui leur accordent davantage de moyens financiers (politique ciblée de crédit) ou qui contribuent à améliorer les infrastructures du secteur (investissements directs de l'État ou aides financières étatiques aux opérateurs privés). L'autorisation, à compter de 2003, de l'emploi de semences génétiquement modifiées (soja RR) entre dans cette catégorie de mesures favorables à une agriculture intensive et dévoreuse d'espace (voir l'entrée OGM du [glossaire](#)). Tant et si bien que le discours récurrent des diplomates brésiliens sur le caractère compétitif et libéralisé du secteur agricole et agroalimentaire de leur pays, doit être relativisé. Le Brésil aide plus qu'il ne le dit ses agriculteurs soucieux d'exporter. En 2004, près de 3% du produit agricole brut brésilien a bénéficié de soutiens étatique. Bien évidemment, c'est peu comparé aux États-Unis (20%) ou à l'UE (34%) mais l'existence de ces soutiens discrédite quelque peu le discours libéral brésilien, d'autant que leur part dans le PIB agricole s'avère nettement supérieure à 3% dans certains États agro-exportateurs comme le Mato Grosso.

Les aides accordées par le gouvernement brésilien bénéficient donc essentiellement à un nombre réduit de producteurs et ne concernent le plus souvent que quelques productions. Malgré un discours plus favorable et plus engageant que celui des gouvernements précédents, le gouvernement Lula, appuie peu les productions vivrières et les producteurs familiaux en synergie avec la demande interne. Alors que les exploitations familiales ou paysannes représentent, en 2005, 85% du total des exploitations, et emploient les 3/4 de la main d'œuvre agricole, elles fournissent l'alimentation de base d'une population comptant plus de 185 millions de Brésiliens. Autrement dit, la production agricole du pays a pour principal débouché un marché interne conséquent, les exportations n'en absorbant que 25% environ. Sachant que la population brésilienne croît encore au rythme de 2% par an et, qu'approximativement, un septième d'entre elle est en état de sous-nutrition, le Brésil est donc confronté à un défi social et politique puissant que ne peuvent résoudre des gains de parts de marché mondial (Berthelot, 2005 ; Bourgeois, 2005) et qui ne se limite pas à la résolution sporadique et inefficace des revendications foncières récurrentes. Alors que 5 millions de familles sont demandeuses de terre, l'Institut national pour la colonisation et la réforme agraire (INCRA) a calculé qu'entre 1995 et 2002, sous les gouvernements de Henrique Cardoso, 500 000 familles ont reçu une parcelle de terre, et en 2003, sous le premier gouvernement de Lula, 80 000. Il s'agissait d'en installer environ 430 000 de plus d'ici 2007. Mais les familles établies ne bénéficient d'une assistance technique suffisante et d'accès aux services de base. Mais les familles installées bénéficient trop peu d'assistance technique et d'accès aux services de base (voir l'article [Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil](#)). Par ailleurs, il existe des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté tels « Bolsa família » (aides sociales en contre-partie d'une présence assidue de l'enfant à l'école) qui concerne avec

succès 11 millions de familles, ou le tout nouveau « Territórios da cidadania » qui doit impliquer les acteurs locaux ruraux (environ 8 millions de personnes) dont les petit agriculteurs familiaux, dans l'objectif d'identifier des projets de développement territorial avec une forte participation citoyenne (Sachs, 2008).

3) La stratégie politique brésilienne

La stratégie politique brésilienne au cœur de l'OMC peut s'articuler autour de deux idées majeures :

➤ D'une part, le Brésil agit seul

C'est notamment le cas devant l'ORD, dans les affaires déjà citées.

➤ D'autre part, le Brésil agit collectivement

Au sein de l'OMC, le Brésil est membre des groupes suivants, au sein desquels la question environnementale est nécessairement abordée :

- MERCOSUR : Marché commun du Cône Sud
- Groupe de Cairns : il s'agit de la coalition de pays exportateurs de produits agricoles qui militent en faveur de la libéralisation des échanges dans ce secteur.
- G-20 : il s'agit de la coalition de pays en développement qui cherchent à obtenir des réformes ambitieuses de l'agriculture dans les pays développés, avec une certaine flexibilité pour les pays en développement (à ne pas confondre avec le G 20 qui regroupe des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales, et ses récentes réunions au sommet)

- AMNA-11 : il s'agit de la coalition de pays en développement qui veulent obtenir des flexibilités pour limiter l'ouverture des marchés dans le secteur du commerce des produits industriels
- Amis des négociations antidumping : il s'agit de la coalition qui souhaite plus de disciplines en ce qui concerne le recours à des mesures antidumping.
- Auteurs du "W52" : il s'agit des auteurs du document TN/C/W/52, proposition concernant des 'modalités' dans les négociations sur les indications géographiques (le registre multilatéral pour les vins et spiritueux et l'extension du niveau de protection plus élevé à des produits autres que les vins et spiritueux) ainsi que la "divulgation" (les déposants de demandes de brevet devant divulguer l'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels utilisés dans les inventions).